

〔注〕この学位申請論文は、既に著書として刊行されていることから、著作権上、Web上での全文公開はできないため、要約のみを記載する。

## 社会保障抑制下の国家・市民社会形成 ——社会保障・社会福祉教育の展開と市民社会の弱体化——

阿部 敦

### ■1. 問題意識

筆者は、社会福祉系科目を体系的かつ専門的に学び、福祉系国家資格を取得後、社会福祉従事者としての現場経験を経て教壇に立つという福祉系教員としてではなく、社会科学系領域における学際的な学修経歴を自らのバックボーンとして、これまで福祉教育に携わってきた。そうした経緯を持つ者として、長年、次のような問題意識を有してきた。それは、有史上、前例のない超高齢社会にあるわが国においては、本来、社会保障政策の充実が必要不可欠なものであるにもかかわらず、(1)社会保障抑制政策を容認する教育政策が展開されるのと同時に、(2)市民社会への政策的介入を通じて、市民社会そのものの弱体化が謀られ、さらには社会福祉領域の弱体化すら試みられているのではないか、という問題意識である。言い換えれば、社会保障抑制型国家にとって都合の良い福祉観の育成と、社会保障抑制政策を批判しづらくなるような市民社会の形成——たとえば、公的責任の後退を部分的に補う社会保障代替型の福祉系市民活動の推進や、国を相手に社会保障領域における政策形成訴訟などを行う市民活動への萎縮効果を狙う法律の制定など——が展開されているのではないか、少なくとも、そのような傾向が見出せるのではないか、という懸念である。

これは、本論文全体を貫く問題意識であり、仮説である。そして、この仮説に至るには、拙稿を含めた先行研究の存在がある。その際、特に注目すべきは、「社会保障」と「市民社会」という2つのキーワードを一体的に捉えることの妥当性の高まりを、近年の国家政策の傾向の中に見出せることである。

たとえば——詳細は本論に譲るが——近年の介護保険制度の改正に伴い、「要支援」における福祉ボランティア活動の「含み資産化政策」が表面化している。そして、当該ボランティア活動の「場」となるわが国の市民社会は、社会福祉領域を主要な活動対象としている。よって、社会保障領域における政策的動向（→福祉ボランティア活動の含み資産化政策）は、社会保障領域そのものはもちろん、ボランティア活動の主たる場となる市民社会のありよ

うにも相応の影響を与えることになる。すなわち、両者の相互浸透性の強化が合理的に推察されるのである。

そして、この問題意識の中核に位置する者は、現行の社会保障抑制政策下における社会福祉従事者、とりわけ、その中核的な存在であり、今後さらにその位置づけが重要視される社会福祉士、および、その予備軍として福祉系学部・学科で学ぶ現役大学生たちである。なぜ、彼らに注目するのか。当然のこととして、自らの教育研究歴に起因する関心はある。しかし、彼らに注目する最大の理由は、次の点にある。それは、社会福祉士および福祉系現役学生らに注目することで、前述した(1)と(2)の分析レベルを深め、さらには、発展的な推測に対する検証を行うことも可能になる、と考えられるからである。

たとえば、仮に(1)と(2)の見解に妥当性が認められた場合、社会福祉の現場に精通する社会福祉士有資格者、もしくは、その予備軍となる者からの社会保障抑制政策へ抗する動きすら、限定的になることが推察される。なぜなら、社会保障抑制政策を容認する社会福祉教育政策が展開され、併せて、市民社会への政策的介入に付随する社会福祉領域の弱体化が認められるのであれば、社会福祉士有資格者、および、その将来の予備軍の間にすら、社会保障抑制政策に抗することへの「諦め感」が蔓延するのではないかと考えられるからである。

井上英夫(金沢大学名誉教授)の表現を用いれば、彼らこそは「人権保障の担い手」となるべき存在である。しかし、「人権保障の担い手」であることを期待される側においてすら、社会保障抑制政策に対する容認的見解が多くを占めているとなれば、国民全体として社会保障抑制政策に抗する動きは、さらに期待し難くなることが予測される。

しかし、これはあくまでも仮説の域を出ない。それ故、前述した2つの問題意識——繰り返すが、(1)社会保障抑制政策を容認する教育政策が展開されるのと同時に、(2)市民社会への政策的介入を通じて、市民社会そのものの弱体化が謀られ、さらには社会福祉領域の弱体化すら試みられているのではないか、という認識——の妥当性を検証したいと考えるようになったのである。その上で、(1)と(2)の検証レベルを深めることを意識して、(3)社会福祉の現場に精通する社会福祉士有資格者、もしくは、その予備軍となる者が有する福祉観の把握も試みたいと考えた。先の一例を引き合いに出せば、この試みは、前述した2つの問題意識を基にして導かれた「推測」——諦め感の蔓延——の妥当性を検証する作業となる。

## ■2. 検討課題

こうした問題意識に依拠した前記の個人的認識の妥当性を検証する観点から、論文全体を大きく2つに分割した上で、6つの検討課題を設定した。

課題の1つ目は、「社会保障抑制政策」という本論の主題に直結する現状認識の妥当性、すなわち、わが国における貧困問題の拡大・常態化を確認することである。貧困問題に

関しては、既に多くの論者が多角的な観点から分析を行ってきた。その結果、格差社会というよりも、むしろ貧困層拡大社会であるというわが国の実態が浮き彫りにされている。しかし、こうした先行研究における知見を改めて確認することにより、——具体的には、本論第 1 章後半で叙述することになるが——社会福祉従事者の価値規範、行動規範として位置づけられている「ソーシャルワーカーの倫理綱領」の重要性、とりわけ、同綱領が求める社会的活動（いわゆるソーシャル・アクション）の重要性を導くことが可能となる。そしてこの点は、後述する「福祉観に関するアンケート調査」の結果を分析する際に、重要な評価軸の 1 つになることから、本論における議論の前提となるものである。

課題の 2 つ目は、わが国が採用すべき「社会保障の財源と税制のありよう」に関する主要論者の言説を紹介した上で、——前述した「ソーシャルワーカーの倫理綱領」から抽出された評価軸と同様に——「福祉観に関するアンケート調査」の結果を分析する際に用いる、もう一つの評価軸を選出することである。実は、社会保障抑制政策容認論者の多くが、わが国の財政状況を「切迫したものである」と評価することで、自らの見解の妥当性を担保している。それ故、彼らが主張するわが国の財政状況や税制のありように関する見解の妥当性を検証することは、本論全体の中で重要な意義を有することになる。なぜなら、仮に社会保障抑制政策容認論者の主張に妥当性があるのなら、前述した筆者の抱いた 2 つの問題意識の中でも、特に「社会保障抑制政策を容認する教育政策が展開されているのではないか」に関しては、良かれ悪しかれ、それは「致し方のないことだ」という見解に合流することになるからである。

つまり、仮に筆者の認識が正鵠を射ていない場合、積極的であれ、消極的であれ、結果として現行の社会福祉基礎構造改革路線に対する追認が妥当である、ということになる。一方、仮に社会保障抑制政策容認論者の主張に疑義が認められるのであれば、前述した問題意識の妥当性を検証することに、積極的な意義を認めることができる。

課題の 3 つ目は、社会福祉従事者、社会福祉領域を主たる専門として学んでいる現役大学生および専門領域を問わない現役大学生一般に対して、福祉観に関するアンケート調査を実施し、彼ら彼女らが有する福祉観、およびそれに付随する社会観を明らかにすることである。これは、既述のとおり、本論全体を通じて検証する(1)と(2)の分析レベルを深める観点から行われるものである。また、後述するように、(1)と(2)を検証する上での前提的知見としても重要なものである。

課題の 4 つ目は、社会福祉教育政策の展開と、当該教育内容の基礎的特徴を把握することである。これは、前述した筆者の有する 1 つ目の問題意識——社会保障抑制政策を容認する教育政策が展開されているのではないか——に該当する部分である。なお、第 1 章で詳述することになるが、貧困層拡大社会を前にすれば、理論上は、現状改善に資するソーシャル・アクションへの期待が高まることになる。しかし、現実社会がどうあれ、我々個人の認識は「目の現実」のみから影響を受けるわけではない。たとえば、同じ現実を前にしても、どのような情報や現状解釈に頻繁に触れたのかにより、我々の認識は大きく左右される

ものである。それは、我々の認識が社会システムによって形成されることを含意するが、その中でも特に社会福祉従事者および福祉系の現役学生に影響を与えるのが、社会福祉教育政策である。それ故、当該政策の展開と教育内容の基礎的特徴の把握が求められることになる。なお、これは必然的に、現行の資格取得を想定した社会福祉教育が、どのような福祉観を有する人材を生み出しているのかという問い、すなわち、前述した課題の 3 つ目の分析結果に連動する課題となるものである。

課題の 5 つ目は、わが国における市民社会の基礎的特徴と市民社会をとりまく諸政策の現状、およびその潜在的波及効果を把握することである。なぜ、このような課題を設定したのか。そこには 2 つの理由がある。1 つ目は、当然ながら、筆者が「市民社会への政策的介入を通じて、市民社会そのものの弱体化と共に、社会福祉領域の弱体化すら試みられているのではないか」という認識を有していることがある。その上で重要になるのが、次の理由である。

仮に、前述した現状認識に依拠した上で導かれた筆者の推測、すなわち「社会保障抑制政策下においてすら、社会福祉士有資格者およびその予備軍の側から、社会保障の改善・充実を促す動きは限定的になるのではないか」とした想定が、誤りであったと仮定する。つまり、社会保障抑制政策下においても——状況次第では、長年、社会保障抑制容認教育を受け続けた状態でもなお——現行の社会福祉従事者養成教育が、現状改善に資するソーシャル・アクションを行うことを厭わない人材を多数輩出してきたと想定する。しかし、ソーシャル・アクションを行う「場」の状況次第では、彼らの社会的活動が、その影響力を十分に発揮できるとは限らない。つまり、現状改善に資する活動を主体的に行うだけのソーシャル・アクション観を有していても、それを行う主たる場であるわが国の市民社会が、社会福祉従事者らの社会的活動を阻害しないだけの自律性、自治性を担保できているのか、という点が問われることになる。

言葉を換えて表現すれば、前述した「ソーシャルワーカーの倫理綱領」で描かれている社会福祉従事者像を具現化する上で必要となる要件として、わが国の市民社会の健全性も問われることになるのである。それ故、筆者の問題意識に対する分析を深化させる観点から、この点も取り上げることが望ましいと考えられる。

課題の 6 つ目は、ここまでの検証から導かれた知見とその含意を、それまでの分析視角とは異なる観点から再検証することである。その際、前述した 5 つの課題から導かれた知見を横断的に検証する意図から、マクロ的な分析視角を採用し、論旨を展開することとした。

### ■ 3. 本論の枠組み

これら 6 つの課題を果たすために、本論を最終的に次の 10 つのセクションから構成し、検証作業を行うこととした。

導入部分となる第 1 章では、貧困層拡大社会というわが国の生活問題の拡大化、顕在

化を確認する。また、これにより、アンケート調査結果(第3章)を分析する際の1つ目の評価軸となる社会的活動の重要性を導き出す。第2章では、社会保障抑制政策下における社会保障の財源と税制のありように関する言説を紹介することで、筆者の立ち位置を表明する。これは、アンケート調査結果の分析時における2つ目の評価軸として機能することになる。

第3章では、社会福祉士および福祉系現役大学生を対象とした福祉観に関するアンケート調査結果の分析を――第1章と第2章で導かれた2つの評価軸を用いて――行う。そして第4章では、因子分析とクラスター分析を活用し、現役大学生を対象とした福祉観に関するアンケート調査結果を叙述する。

第5章では、社会福祉教育政策の展開と、教育内容の基礎的特徴について確認する。続く第6章では、将来の専門性を問わず、これからの中学・高校生に教授される可能性が高い社会保障教育の重点教育内容とその特徴について解説する。

論文の後半となる第7章～第9章では、社会保障抑制政策容認型の福祉教育政策の展開と並行して、市民社会への政策的介入を通じて、市民社会そのものの弱体化と共に、社会福祉領域の弱体化すら図られているのではないかとする見解の妥当性を検証する。当該章で取り上げる「国家ボランティア政策」、「NPO法」、「(社会福祉法人改革論を含めた)公益法人制度改革」などの公的政策、および「敗訴者負担制度法案」、「共謀罪法案」などの諸法案は、前記の点を検証する際の具体的な分析視角となるものである。

これらの検証を経た第10章では、「新しい公共論」を介して、ここまで論じた内容を再検証する。そして本論の総括では、以上の検証を経て導き出された知見を踏まえ、現状改善に資する提言を、必要に応じて行うこととする。これが本論全体の枠組みとなる。なお、具体的な章立ては、次のとおりである。

## 序 論

第1章-----貧困層拡大社会における社会的活動への期待と矛盾

第2章-----社会保障の財源確保と税制に関する諸説

第3章-----社会福祉士および福祉系学部・学科で学ぶ者の社会保障・社会福祉観

第4章-----因子分析とクラスター分析による福祉観の再考

第5章-----社会福祉教育政策の展開と教育内容の基礎的特徴

第6章-----中学・高校生を対象にした社会保障教育政策

第7章-----国家ボランティア政策とNPO法の制定

第8章-----公益法人制度改革からみた市民社会の自律性、自治性

第9章-----市民社会を脅かす法政策

第10章-----新しい公共論からみた市民社会

総 括

以上のような問題意識、論文全体の目的、章構成などを基礎にして、冒頭で述べた 2 つの問題意識の妥当性を明らかにするものである。

#### ■4. 各章の要約と総括的知見

次に、各章の要約を記す。

第 1 章では、わが国における貧困層の拡大とその常態化が確認された。それは同時に、ソーシャルワーカーの倫理綱領で表明された現状改善に資する行動を、社会福祉従事者が主体的に行うことの重要性を確認するものでもある。

第 2 章では、社会保障抑制政策に大きな影響を与える社会保障財源と税制のありようを基軸に、主要論者の主義主張を紹介した。この一連の作業を通じて、社会保障抑制容認論には、かなりの疑義が確認された。それはすなわち、社会保障抑制容認論は、良かれ悪しかれ「致し方のないものだ」とする主張の正統性に疑問を呈するものである。

第 3 章の福祉観に関するアンケート調査では、——社会保障抑制容認論には、かなりの疑義が認められるものの——わが国の社会福祉士有資格者、および現役の福祉系大学生は、国の社会保障抑制政策に必ずしも批判的ではないことが明らかにされた。

実際、アンケート調査の結果、社会福祉基礎構造改革路線の追認・容認的価値観を支持する割合が、有資格者、現役福祉系大学生のそれぞれにおいて全体のおよそ 3 分の 1 を占めていた。当然ながら、この結果に対する評価は、論者の立ち位置により異なるだろう。しかし、福祉分野に関与する人々のこうした「国寄りの福祉観」への支持は、社会保障領域の損得勘定化をもたらす国民意識の広がりに関連し易いことは間違いないといえよう（ただし、これに関する詳細は、本論に譲る）。なお、社会保障抑制政策が展開される中、福祉分野に関与する人々の間ですら、同領域に対する損得勘定的な価値観がアンケート調査を通じて認められた以上、一般国民のレベルにおいても、「社会保障の概念」が自己責任の色合いが強いものへと変質し、またそれに連動する形で、市民社会には社会保障代替型機能をさらに求める傾向が無意識のうちに広がりを見せるのではないか、という危機意識の妥当性も、こうした知見から導くことが可能となる（本論では、第 10 章の表 10-1～10-3 を参照のこと）。

第 4 章では、因子分析とクラスター分析を活用し、現役大学生を対象とした福祉観に関するアンケート調査結果を叙述した。集計データを分析した結果、現役大学生の福祉観は、最終的に 6 つのクラスターに分類された。その際、特段の福祉観を有さないクラスター 3 が全体の 25.0% を占めること、また、クラスター 2 やクラスター 6 のように、若年層に対する負担増に対して批判的なスタンスを示す割合も、それぞれ 10.8%、13.7% となっていることが明らかにされた。その一方、クラスター 4 のように、貧困層の拡大を背景とした弱者救済的価値観への支持を表明する若年層が 35.1% を占めていることも確認された。このように、分析手法の差異にもかかわらず、第 3 章と第 4 章のいずれにおいても、異なる福祉観が似たような

割合で並存する状況を見出すことができた。

また、クラメールの連関係数を算出した結果、「属性」や「自己評価の高低」が、福祉観を規定する主因にはなり得ていないことも明らかにされた。実際、最も高い値でも、「性別」の 0.248 に留まり、それ以外の値は、全て 0.2 を下回っていることが明らかにされた。これは、属性以外の要因、たとえば、どのような福祉教育を受けてきたのか、もしくは、福祉に関するどのような情報に数多く触れてきたのか、当人の福祉観を形成する主要因となり得る可能性を示しており、その点において、「新しい社会保障教育」(第 6 章)の重要性が増すことになるといえよう。

次に、本論全体を通じて明らかにすべき 2 つの課題に直結する第 5 章～第 10 章の枠組みと各章の要約を確認する。

第 5 章では、わが国の社会福祉教育は、戦中から戦後しばらくまでの間は、社会科学系科目を重視する傾向にあったが、1948～1950 年ごろを境に、当該科目を軽視する傾向が強くなっていったことが明らかにされた。また、教育上、ソーシャル・アクションを軽視する傾向も同様に認められ、そうした要因が現在の社会福祉領域の有資格者、もしくは現役の福祉系大学生が有する福祉観、およびそれに付随する社会観の形成に――筆者の立ち位置からすれば――マイナスの影響を与えた可能性が指摘された。

第 6 章では、これからの中学・高校生を対象にした社会保障教育の特徴とその含意について考察した。教育内容としては、限られた時間内において効率的な教育を行うという観点から工夫が凝らされており、その意味においては積極的な評価に値する。とはいえ、課税候補先の議論、および「権利としての社会保障」という観点が軽視された教育内容になっているという問題点が見受けられる。よって、同教育政策を介して、過度な自己責任論のさらなる強化と、社会保障における公的責任の弱体化が懸念された。

第 7 章では、国家ボランティア政策は、福祉偏重型の政策的色合いが伝統的に強いことが明らかにされた。それは「社会保障政策従属型ボランティア政策」とでも呼称可能なもので、わが国の市民社会における福祉系活動の占める割合が(特に国際比較をした場合)偏っていることから、福祉領域偏重型の市民社会の形成が、社会保障抑制政策の下で展開されてきた、ということの意味する。そして、社会保障抑制政策が継続される状況下においては、市民社会の福祉領域偏重化という従来の国家政策が、今後も継続される可能性が極めて高いと考えられる。すなわち、市民社会全般の底上げには必ずしも直結しない政策が展開される、ということである。

第 8 章では、公益法人制度改革の経緯を踏まえた場合、また、社会福祉法人改革を含めた今後の展開次第では、ボランティア・NPO 活動の場となる市民社会全体に対する国家の影響力が強まることで、市民社会が有する自律性、自治性が損なわれる危険性のあることが明らかにされた。また、社会福祉領域そのものの弱体化も懸念されることが導かれた。

第 9 章では、前述した第 8 章の要約と同様、敗訴者負担制度法案と共謀罪法案を起点とした検証からも、市民社会全体に対する国家の影響力が強まることで、市民社会が有する

自律性、自治性が損なわれる危険性の高いことが明らかにされた。それは同時に、敗訴者負担制度法案が導入された場合、社会保障抑制政策が生み出す人権保障度合の後退の是正に向けた様々な取り組み——たとえば、近年の生存権裁判、老齢加算・母子加算廃止の是非を争う裁判——を行うことが、厳しくなる可能性が極めて高い、ということである。つまり、市民社会において生み出されるマイナスの影響は、社会保障・社会福祉領域にも拡大する、ということである。

言葉を換えて表現すれば、社会保障抑制政策に伴い、わが国の市民社会に対しては、従来以上に社会保障代替型機能が期待され、また、それが当然視される傾向が高まるだけでなく、そこに「管理化傾向」も付随してくる可能性が想定されるのである。わが国の社会保障政策にとっても、市民社会にとっても、そしてもちろん、倫理綱領が期待する「あるべき社会福祉従事者像」の具現化の促進という観点からしても、現状およびそこから導かれる未来像が望ましいものであるとはいえない。

第 10 章では、仮に現行の社会保障抑制政策が展開される中で、「新しい公共」という公的責任の後退論と容易に融合する現代版ボランティア・NPO 論が浸透したならば、それまでの筆者の懸念が、さらに高まる危険性が指摘された。それはすなわち、第 1 章～第 10 章までの内容が、その分析視点の多様性にもかかわらず、重層的に連動していることを示唆するものである。また同章では、わが国の社会保障、社会福祉、さらには市民社会の現状を理解するためには、アメリカの対日経済政策や、近年の中国・韓国との政治的軋轢などを含めたマクロ的視点も重要になることを解説した。

このように、「貧困層拡大社会というわが国の現実(第 1 章)→社会保障抑制政策容認派の見解に対する疑義(第 2 章)→社会保障領域に対する損得勘定的な福祉観の広がり(第 3 章)→属性や自己評価の高低が、当人の福祉観を強く規定するものではない、という分析結果から導かれる『新しい社会保障教育』の重要性増大(第 4 章)→社会科学系科目とソーシャル・アクション教育の軽視を特徴とする社会福祉教育政策(第 5 章)→課税候補先の議論、および『権利としての社会保障』という観点が軽視された社会保障教育政策(第 6 章)→社会保障抑制政策の展開と一体化した福祉領域偏重型の国家ボランティア政策(第 7 章)→公益法人制度改革の観点からみた、わが国の市民社会における自律性、自治性の弱体化の危険性と、それが福祉領域に与える悪影響(第 8 章)→敗訴者負担制度法案、共謀罪法案の観点からみた、わが国の市民社会における自律性、自治性の弱体化の危険性と、それが福祉領域に与える悪影響(第 9 章)→新しい公共論からみた、社会保障領域における公的責任の後退(第 10 章)」という検証を通じ、(1)社会保障抑制政策を容認する教育政策が展開されるのと同時に、(2)市民社会への政策的介入を通じて、市民社会そのものの弱体化が謀られ、さらには社会福祉領域の弱体化すら試みられているのではないかとした筆者の見解は「妥当である」との結論に至った。

なお、前記知見の総和として、本論では、「社会保障・社会福祉教育政策」と「市民社会」のいずれもが、「社会保障抑制政策」の従属的要素となる危険性があり、現にそうした傾向



が、本論全体を通じて論証されることになる。つまり、社会保障抑制政策に対峙するためには、社会保障政策そのものの政策転換に留まらず、社会保障・社会福祉教育政策、および市民社会を対象とする政策についても、それまでの社会保障抑制策の影響を払拭し、従属的位置づけから脱するような転換を試みる必要がある、ということである。

言葉を換えて表現すれば、2つの問題意識のキーワードとなるわが国の「社会保障・社会福祉」と「市民社会」は、相互に相応の影響を与え得る関係にあることが論証された、ということである。これは、わが国の社会保障・社会福祉の現状を理解する際には、両者をワンセットにしたマクロ的観点からの分析アプローチが重要になることを示唆するものでもある。

## ■5. 提言と本論の独自性

こうした一連の検証を基に導かれた知見を踏まえ、前述した「各章の要約」で取り上げた諸問題の常態化、深刻化を是正する観点から、総括部分では、(i)福祉従事者養成教育政策の改善の必要性(特に、福祉関連領域における社会科学系科目の充実とその体系化)、(ii)市民社会の自主性、自律性、自治性を抑制しかねない公的政策導入への強い警戒感の維持、(iii)そもそも社会保障とは何か、どのような価値を背景に成立してきたのか、という根本命題に関する教育の強化(→ 損得勘定的社会保障観の蔓延への対処)、(iv)倫理綱領そのもののバージョンアップの必要性(特に「サービス利用者」という表現部分)、などを含む7つの提言を行った。また、提言を実践に移していく上での手法も併せて提示した。

なお、本論の独自性としては、先行研究が必ずしも豊かではない「若年層を対象にした社会保障観」への接近、「新しい社会保障教育」政策に関する検証、そして、社会保障と市民社会とを一体的に捉える課題設定、などをあげることができる。これに関連して、少なくない社会福祉学の学位論文では、ケースワークやグループワークおよび事例研究などが重視されている。当然ながら、このような傾向は、社会福祉という学問領域の特性上、必然的であり、また実際、それは重要な分析視角である。しかしだからこそ、本論のようなマクロ的観点から、社会保障・社会福祉の課題に切り込む学際的なアプローチには希少性があるといえる。しかも前記のとおり、「社会保障・社会福祉」と「市民社会」は、相互に相応の影響を与え得る関係にあることが論証された以上、その重要性は増すことになる。

こうした事実を鑑みたとき、本論最大のオリジナリティーは、課題の設定、およびそこから導き出された提言それ自体にあるといえよう。

以上